

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

EU - Vk

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament
und den Rat:

"Schutz der Fluggäste in der Europäischen Union"

KOM(2000) 365 endg.; Ratsdok. 9826/00

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 11. Juli 2000 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 22. Juni 2000 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 397/00.

ZUSAMMENFASSUNG

I. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1. Während der Flugverkehr, angekurbelt durch den Binnenmarkt, ständig zunimmt, wächst die Unzufriedenheit mit der Leistungsqualität. Dies ist beunruhigend, weil die Gemeinschaft ein ganzes Paket von Rechtsvorschriften über Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung, Haftung bei Unfällen, computergestützten Buchungssystemen und Pauschalreisen erlassen hat, um die Interessen der Fluggäste zu schützen. Das Problem liegt zum Teil darin, daß die Fluggäste ihre Rechte nicht kennen und daher nicht auf ihnen bestehen. Aus diesem Grund hat die Kommission eine Kampagne gestartet, um die Fluggäste über ihre Rechte aufzuklären, die sie aufgrund von Vorschriften der Gemeinschaft besitzen. Den Anfang hat die Veröffentlichung und Aushängung einer Charta in den europäischen Flughäfen gemacht.
2. Dies ist jedoch nur ein erster Schritt, dem aus guten Gründen weiterreichende Maßnahmen zum Schutz der Interessen der Fluggäste folgen sollten. Schon 1998 hat die Kommission eine Verschärfung der Verordnung über Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung wegen Überbuchung vorgeschlagen. Die entsprechende Verordnung liegt dem Rat vor, der sie bislang aus davon unabhängigen politischen Gründen nicht erlassen hat. Anfang dieses Jahres hat die Kommission ein Konsultationspapier über die Schwierigkeiten der Fluggäste und über mögliche Lösungen für die festgestellten Probleme verfaßt. Die Reaktion der Organisationen, die Fluggesellschaften, Fluggäste, Flughäfen, Reisebüros und Behinderte vertreten, war groß. Im Anschluß an diese Konsultation hat die Kommission eine Gesamtstrategie beschlossen, die in dieser Mitteilung erläutert wird.
3. Diese allgemeine Strategie stützt sich nicht nur auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Fluggastrechte, sondern auch auf die freiwillige Verpflichtung des Luftverkehrssektors, die Qualität seiner Dienstleistungen zu verbessern. Um das richtige Verhältnis zwischen Rechtsvorschriften und freiwilligen Maßnahmen zu finden, muß betrachtet werden, wie ein Fluggast insgesamt behandelt wird, weil das der Maßstab dafür ist, welchen Nutzen ihm die Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft bringt. Bei einer festen, wirksamen Zusage der Fluggesellschaften und Flughäfen zur Verbesserung ihrer Dienstleistungen, könnten nämlich die Rechtsvorschriften in einigen Bereichen gelockert werden.
4. Bei dem Erlaß von Vorschriften muß die Gemeinschaft ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der zu schaffenden Gewißheit für Fluggäste und Fluglinien und einer künftigen Erweiterung der Fluggastrechte finden. Außerdem muß sie beim Schutz der Fluggäste eine Überregulierung vermeiden, weil sie die nicht nur die Freiheit der Branche in ihrer Reaktion auf die Nachfrage einschränken, sondern auch den Wettbewerbsspielraum reduzieren und die für den internationalen Reiseverkehr wichtige Zusammenarbeit zwischen Fluggesellschaften behindern könnte.
5. Auch muß die Strategie mehr einschließen als Rechtsvorschriften und freiwillige Maßnahmen in Sachen Dienstleistungsqualität. Die Fluggäste verlangen aktuelle Leistungsvergleiche für die Fluggesellschaften, um wohlüberlegt zwischen verschiedenen wählen zu können. Sie sind häufig von der Behandlung ihrer Beschwerden enttäuscht und angesichts der Schwierigkeiten bei der Regelung von Streitigkeiten frustriert - Probleme, die in der Strategie berücksichtigt werden sollten.

Zudem ist die Interessenvertretung der Fluggäste häufig nur schwach und sollte als Gegengewicht zu der der Fluggesellschaften und der Flughäfen des Luftverkehrssektors gestärkt werden.

II. VORSCHLÄGE

6. Die Kommission wird Rechtsvorschriften vorschlagen, um folgendes zu erreichen:

- **Fluggäste verspäteter Flüge sollen in die Lage versetzt werden, ihre Reise unter möglichst guten Bedingungen fortzusetzen.** Zu diesem Zweck sollen sie das Recht erhalten, die Erstattung des Flugscheins zu verlangen oder auf den nächstmöglichen Flug umzubuchen (2001).
- Nach Konsultation aller Beteiligten sollen **den Fluggästen durch Festlegung von Mindestanforderungen an Beförderungsverträge neue Rechte eingeräumt werden** (2001). Ein Ziel wäre die Schaffung von Sicherheit, daß von den Fluggesellschaften verlangt wird, in den Verträgen ihre Dienstleistungen einschließlich der Beförderungsbedingungen klar und deutlich anzugeben. Ein anderes Ziel bestünde darin, die Verträge zum Vorteil für die Fluggäste zu verbessern; einige erforderliche Änderungen sind bereits klar, während über andere noch weiter diskutiert werden muß.
- **Die Fluggäste sollen die notwendigen Informationen erhalten, damit sie eine fundierte Wahl zwischen den Fluggesellschaften treffen können.** Zu diesem Zweck soll von den Unternehmen verlangt werden, daß sie die erforderlichen Angaben in **regelmäßigen Verbraucherberichten** veröffentlichen (2000). Auch dies wäre für die Fluggesellschaften ein Anstoß, die Dienstleistungsqualität zu verbessern.

7. Die Kommission wird die Vorbereitung und Annahme von freiwilligen Verpflichtungen der europäischen Fluggesellschaften unterstützen, die insbesondere folgenden Zielen dienen (2000-2001):

- **möglichst weitgehende Verbesserung der Dienstleistungsqualität**, indem sie beispielsweise den niedrigsten zur Verfügung stehenden Flugpreis anbieten, die Aufrechterhaltung von Buchungen für eine gewisse Zeit ermöglichen, die Fluggäste unverzüglich über Verzögerungen informieren, den Bedürfnissen Behinderter Rechnung tragen oder die Einreichung von Beschwerden erleichtern.
- angemessene Hilfe für Fluggäste verspäteter Flüge, um die Unannehmlichkeiten auf ein Minimum zu reduzieren.
- Einführung einfacher Beschwerdeverfahren und eines Verfahrens zur außergerichtlichen Streitbeilegung.

Die Kommission wird auch freiwillige Verpflichtungen von Flughäfen unterstützen, für ihre Dienstleistungen Qualitätsnormen festzulegen und für die Terminals bestimmte Gestaltungsstandards in Erwägung zu ziehen. Diese freiwilligen Normen und Standards sollten ambitioniert sein, so viele Betreiber wie möglich einschließen und auch Kontrollverfahren vorsehen. Die Kommission wird äußerst bemüht sein, für die Mitwirkung aller Beteiligten und für Koordinierung zu sorgen, wenn sich die

Verantwortungsbereiche der Luftverkehrsgesellschaften und der Flughäfen überschneiden.

8. Die Kommission wird außerdem die Initiative ergreifen,

- zu erörtern, wie sich die **Vertretung der Fluggäste** zusammen mit den Mitgliedstaaten und den Interessenverbänden der Passagiere am besten **stärken** läßt,(2000).
- zu prüfen, welche **Auswirkungen sich aus dem Verkauf und der Reservierung über das Internet** auf den Markt ergeben und ob **Übereinstimmung mit den Wettbewerbsregeln und dem Zugangscode für computergestuetzte Reservierungssysteme** gegeben ist,(2000).
- zu prüfen, wie sich **Code-sharing** – im Zusammenhang mit individuellen Wettbewerbsmaßnahmen – und die **Tarifkoordination beim Interlining** – bei Überprüfung der Gruppenfreistellung für das Interlining– insgesamt **auf den Wettbewerb** auswirken, (2001).
- **festzustellen, wie sich die Bedingungen in der Kabine auf die Gesundheit der Fluggäste auswirken**, indem sie Sachverständigengruppen einsetzt, die vorhandene Forschungsergebnisse überprüfen und Schlüsse im Hinblick auf Gesundheitsrisiken ziehen,(2001).

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Schutz der Fluggäste in der Europäischen Union

1. EINLEITUNG

1. Immer mehr Bürger der Europäischen Union reisen aus beruflichen und privaten Gründen mit dem Flugzeug, viele zu so niedrigen Preisen, wie es sie noch nie gegeben hat. Allerdings nehmen auch die Klagen über die Dienstleistungsqualität, mangelnde Informationen und die Behandlung bei Pannen ständig zu. Die Fluggesellschaften scheinen die Erwartungen ihrer Kunden häufig nicht zu erfüllen, und die Fluggäste wissen in einem solchen Fall nicht, wie sie zu ihrem Recht kommen können. Auch der Wechsel zu einer anderen Fluggesellschaft ist nicht immer möglich, da es auf einigen Strecken an Wettbewerbern fehlt und eine Erstattung nur schwer zu bekommen ist.
2. Diese Unzufriedenheit ist insoweit beunruhigend, als die Fluggäste voll von der Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft profitieren sollten. Mit dem dritten Luftverkehrspaket von 1992 wurde ein Luftverkehrsbinnenmarkt geschaffen, der es seit dem 1. April 1997 allen Luftverkehrsgesellschaften der Gemeinschaft ermöglicht, in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu operieren, einschließlich Kabotage. Dies hat den Wettbewerb erheblich verstärkt und die Fluggesellschaften veranlaßt, in Anpassung an die neuen Märkte innovative Strategien zu entwickeln. Das soll jedoch nicht heißen, daß der Binnenmarkt bereits vollendet ist. In ihrer Mitteilung von 1999 über den Luftverkehr¹ hat die Kommission auf die Unzulänglichkeit der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen hingewiesen und Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes und eine Unterstützung der Fluggesellschaften bei ihrer Umstellung vorgeschlagen.
3. Abgesehen von der Warschauer Konvention² aus dem Jahre 1929 (1999 ergänzt durch die Konvention von Montreal), die im wesentlichen die Haftung von Luftverkehrsgesellschaften bei Unfällen, Gepäckverlust und Verspätungen zum Gegenstand hat, und von allgemeinen nationalen Gesetzgebungen und solchen der Gemeinschaft zum Verbraucherschutz^{3,4,5} ist in der Vergangenheit wenig getan worden, um die Luftverkehrspassagiere zu schützen. Gewiß haben die Luftverkehrsgesellschaften selbst, und zwar über die IATA, Anstrengungen unternommen, um den internationalen Luftverkehr zu organisieren; aber natürlich haben ihre Regelwerke keine Gesetzeskraft. Aus diesem Grunde, und weil die Ausflüsse nationaler Gesetzgebung und divergierender Interpretation internationalen

¹ "Der Luftverkehr in der Gemeinschaft- vom Binnenmarkt zur weltweiten Herausforderung", KOM (1999) 182 endg. vom 20.5.1999.

² Konvention über die Vereinheitlichung bestimmter Regeln bezüglich des internationalen Luftverkehrs.

³ Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen, ABl. L158 vom 23.6.1990.

⁴ Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, ABl. L95 vom 21.4.1993.

⁵ Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10. September 1984 über irreführende Werbung, ABl. L250 vom 19.9.1984, geändert durch die Richtlinie 95/55/EG.

Rechts den gemeinsamen Markt bedrohen wurden, hat die Gemeinschaft entschieden, auf Europäischer Ebene zu handeln. Sie hat sich deshalb (auf der Grundlage von Artikel 80(2) des Vertrages) die Gesetzgebung zu eigen gemacht, die spezielle die Interessen von Luftverkehrspassagieren schützt, wie da sind die Kompensation bei Leichtbeförderung⁶, die Haftung von Luftverkehrsgesellschaften gegenüber den Passagieren bei Unfällen⁷ und bei Buchungen über computergestützte Reservierungssysteme⁸. Darüberhinaus hat die Kommission bereits eine Ergänzung zu der Gesetzgebung im Hinblick auf verweigerte Beförderung, einschließlich ihrer Ausweitung auf annullierte Flüge⁹, vorgeschlagen, und sie wird weiter die Ratifizierung des Montrealer Abkommens über die Haftung von Luftverkehrsgesellschaften und die Ergänzung der Gemeinschaftsverordnung vorschlagen (siehe Anhang 1).

4. Das Problem liegt zum Teil daran, daß die Fluggäste ihre Rechte nicht kennen und deshalb nicht auf ihre Durchsetzung bestehen können. Die Kommission hat deshalb eine Kampagne angekündigt, um die Fluggäste auf ihre Rechte aufmerksam zu machen, die sie aufgrund der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft besitzen¹⁰. Im Mittelpunkt dieser Kampagne steht die Veröffentlichung einer Charta der bestehenden Rechte und ihre Aushängung an den für Fluggäste markanten Stellen, angefangen bei den Flughäfen bis zu den Büros der Reiseveranstalter und Luftverkehrsgesellschaften¹¹. Dies muß in engem Kontakt mit den Beteiligten geschehen, weil deren Mitwirkung für den Erfolg der Aktion entscheidend ist. Im Anschluß an diese Aktion wird die Kommission darüber befinden, wie die Informationskampagne ausgeweitet werden kann, z.B. durch Plazierung der Charta auf der Web-Seite „Dialog mit den Bürgern“, um auf diese Weise eine kontinuierliche Verbreitung der Information über das Internet sicherzustellen. Die Bürger haben bereits jetzt Gelegenheit, über ihre Rechte und zur Überwindung praktischer Schwierigkeiten beim „Wegweiser-Dienst für Bürger“ Rat einzuholen. Ein anderer Problemkreis ist die Schwierigkeit, die Gesetzgebung der Gemeinschaft zu verstärken, weil hierfür geeignete Mechanismen und Sanktionen möglicherweise nicht zur Verfügung stehen.

2. WEITERE MASSNAHMEN

5. Nichtsdestoweniger bestehen Passagier- und Verbraucherverbände auf ihrer Einschätzung, daß die bestehenden Pechte nicht weit genug gehen, um die Passagiere wirkungsvoll zu schützen und um sicherzustellen, daß sie in vollem Umfang von der

⁶ Verordnung (EWG) Nr. 295/91 des Rates vom 4. Februar 1991 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr, ABl. L36 vom 8.2.1991.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates vom 9. Oktober 1997 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen, ABl. L285 vom 17.10.1997.

⁸ Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989 über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen ABl. L220 vom 29.7.1989, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3089/93 vom 29. Oktober 1993, ABl. L17 vom 25.1.1995 und durch die Verordnung (EG) Nr. 323/99 vom 8. Februar 1999, ABl. L40 vom 13.2.1999.

⁹ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr, KOM (1998) 41 endg. vom 30.1.1998.

¹⁰ Der Rat (Verkehr) unterstützte diese Initiative auf seiner Sitzung vom 8. März 2000.

¹¹ Erläuterung s. Arbeitspapier der Kommissionsdienststelle über "Fluggastrechte in der Europäischen Union", SEC (2000) 535 vom 23.3.2000.

Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft profitieren. Wie die Erfahrung zeigt, genügt es nicht immer, sich darauf zu verlassen, daß der Markt unter allen Umständen eine Lösung hervorbringt. Insbesondere sind gewisse Elemente der Behandlung von Passagieren nicht in jedem Falle ein Ausfluß von Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften. Ein wettbewerbsorientierter Markt ist zwar sehr wichtig, aber unter Umständen müssen – wie für Verbraucher anderer Güter und Dienste – zusätzliche Schutzmaßnahmen für die Fluggäste getroffen werden.

6. Im Vergleich zur Fluggesellschaften befindet sich ein Fluggast tatsächlich in einer schwachen Verhandlungsposition, wenn er einen Flugschein kauft oder anschließend den Flug antritt. Er unterliegt den Beförderungsbedingungen und Geschäftspraktiken der jeweiligen Fluggesellschaften (s. Anhang 1), kennt diese jedoch häufig nicht im einzelnen und hat nur wenig Ausweichmöglichkeiten, wenn er unzufrieden ist. Die Stellung des Kunden wird dadurch noch weiter geschwächt, daß er für die Dienstleistung zahlen muß, bevor er den Flug antritt. Hier unterscheidet sich der Verkehr von vielen anderen Dienstleistungssektoren, in denen nur ein Teil des Preises zu zahlen ist, bevor die Dienstleistung erbracht wird, und der Kunde somit über eine gewisse Verhandlungsmacht verfügt, wenn die Leistung nicht den Erwartungen entspricht. Und schließlich ist ein Fluggast bei Pannen weitgehend auf die Effizienz und den guten Willen der Fluggesellschaften angewiesen, beispielsweise wenn Flüge Verspätung haben oder annulliert werden oder wenn Gepäck verloren geht oder beschädigt wird. Angesichts der bereits eingegangenen finanziellen Verpflichtungen, der Schwierigkeit, einen anderen Flug zu bekommen, oder der Unmöglichkeit, auf andere Verkehrsmittel wie den Zug oder das Auto auszuweichen, dürfte er kaum in der Lage sein, einen alternativen Weg zu finden.
7. Die Gemeinschaft sollte daher die Rechte der Fluggäste so stärken, daß ihnen die Luftverkehrspolitik voll zugute kommt. Dies entspräche auch dem Amsterdamer Vertrag, der dem Schutz der Verbraucher, d.h. im Luftverkehr den Fluggästen, Vorrang einräumt¹². Das Vertragswerk verpflichtet auch die Gemeinschaft, Diskriminierung wegen Behinderung zu bekämpfen und die Bedürfnisse von behinderten Personen bei Maßnahmen im Zusammenhang mit dem internen Markt entsprechend zu berücksichtigen. In der vorliegenden Mitteilung schlägt die Kommission eine Gesamtstrategie vor, die sich nicht nur auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft stützt, sondern auch auf freiwillige Verpflichtungen der Luftverkehrsgesellschaften und Flughäfen zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität, auf eine bessere Information der Fluggäste und auf eine stärkere Vertretung ihrer Interessen. Insgesamt dürfte damit der Schutz der Fluggäste in der Gemeinschaft demjenigen in den Vereinigten Staaten gleichgestellt sein.
8. Die Kommission ist sich der Gefahr einer Überregulierung bewußt, durch die die Kosten steigen, der Wettbewerbsspielraum eingeschränkt und die für den internationalen Reiseverkehr wichtige Zusammenarbeit zwischen Luftverkehrsgesellschaften behindert werden könnten. Daher ist es für sie wichtig,

¹² Amsterdam Vertrag, Artikel 153:

1. Um die Verbraucherinteressen zu fördern und ein hohes Niveau von Verbraucherschutz zu gewährleisten, soll die Gemeinschaft die Gesundheit, die Sicherheit und die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie das Recht auf Information, Ausbildung und Schaffung von Verbraucherschutzorganisationen fördern.
2. Bei Definition und Durchführung anderer gemeinschaftlichen Politiken und Aktivitäten sollen Verbraucherschutzanforderungen berücksichtigt werden.

das richtige Verhältnis zwischen Rechtsvorschriften und freiwilligen Vereinbarungen über eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität zu finden, und das in Übereinstimmung mit dem vom Europäischen Rat von Lissabon gesetzten Schwerpunkt, das Regelwerk insgesamt zu vereinfachen und die Wege zu einem flexibleren Zugang zur Gesetzgebung zu ebnen. Bei der Entscheidung darüber muß sie berücksichtigen, wie ein Fluggast insgesamt behandelt wird; denn daran sollte der Nutzen gemessen werden, den die Fluggäste von der Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft haben. Weitreichende und wirksame Verpflichtungen der Branche, die Dienstleistungen zu verbessern, könnten in der Folge in einigen Bereichen Spielraum für die Lockerung der Rechtsvorschriften schaffen. In den kommenden Monaten werden alle Anstrengungen unternommen werden, um die Selbstregulierung durch die Luftverkehrsgesellschaften im Geiste der Beschlüsse des Europäischen Rates von Lissabon zu fördern, und zwar bevor eine Gesetzgebung vorbereitet wird.

9. Ein stärkerer Schutz der Fluggäste wird die Fluggesellschaften auch veranlassen, bessere Dienst anzubieten, unabhängig davon, ob der Schutz durch Rechtsvorschriften, freiwillige Vereinbarungen oder die Veröffentlichung von Leistungsvergleichen erreicht wird. Für die europäischen Fluggesellschaften erhöht sich der Ansporn, die Wünsche der Fluggäste zu berücksichtigen, den Standard hoch zu halten und bei ihren Dienstleistungen alle Fehler zu vermeiden, die Frustrationen erzeugen. Dies dürfte ihre Position auf dem internationalen Markt stärken, auf dem die Unternehmen sowohl bei den Preisen als auch bei der Dienstleistungsqualität konkurrieren. Daher ist anzunehmen, daß eine Initiative der Gemeinschaft zum Schutz der Fluggäste dazu beitragen wird, die Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften zu erhöhen.
10. Der Kommission ist bewußt, daß möglicherweise auch die Benutzer anderer Verkehrsmittel geschützt werden müssen. Sie plant daher, zu gegebener Zeit deren Rechte und vor allem die Verträge und Beförderungsbedingungen zu prüfen und eventuell notwendige Maßnahmen vorzuschlagen. Sie beginnt jedoch aus guten Gründen mit der Stärkung der Fluggastrechte, da die Errichtung eines EG-Binnenmarktes beim Luftverkehr sehr viel weiter vorangeschritten ist als beim Straßen- oder Schienenverkehr. Ein anderer Grund ist, daß die Passagiere häufig keine Alternative zum Fliegen haben. In jedem Fall unterscheiden sich die Probleme der Fluggäste erheblich von denen anderer Passagiere, so daß es kaum Vorteile hätte, gleichzeitig nach Lösungen in diesen Bereichen zu suchen.
11. Die Kommission weiß auch, daß das reibungslose Funktionieren von Beförderungssystemen von einem verantwortungsbewußten Verhalten der Passagiere abhängt. So effizient die Systeme auch sein mögen, Fluggesellschaften oder andere Beförderungsunternehmen können bei ihren Dienstleistungen nicht die Qualität bieten, zu der sie in der Lage sind, wenn sich eine Minderheit von Fluggästen verantwortungslos verhält, beispielsweise die Abflugzeiten nicht beachtet, bei bestätigten Flügen nicht erscheint, Sicherheitsregeln mißachtet oder sich gegenüber dem Personal oder anderen Fluggästen schlecht benimmt. Daher sollten in den Rechtsvorschriften sowohl die Pflichten der Fluggäste als auch die der Fluggesellschaften verankert werden.
12. Der Kommission ist auch klar, daß zunehmende Verzögerungen und unzulängliche Flughäfen ebenso Unzufriedenheit wecken können wie mangelhafte Leistungen der Fluggesellschaften. Auch wenn einige Verzögerungen auf außergewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse zurückzuführen sind, ist doch allgemein bekannt, daß

das Luftverkehrsmanagementsystem an die Grenzen seiner Kapazität gelangt ist. Geringfügige Störungen während der Verkehrsspitzenzeiten im Sommer können die Leistung des Netzes ernsthaft beeinträchtigen. Im Dezember 1999 hat die Kommission eine Mitteilung über die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums¹³ herausgegeben, in der sie sowohl kurzfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Lage als auch eine mittelfristige Strategie zur Abschaffung der Grenzen im europäischen Luftverkehrsmanagements vorschlägt. Diese Mitteilung ist die Grundlage für einen intensiven Dialog mit den Beteiligten, aufgrund dessen bis zum Ende des Jahres ein Bericht mit einem Aktionsplan angefertigt werden soll. Was die Flughäfen betrifft, so versucht die Gemeinschaft, durch ihre Einbindung in multimodale, transeuropäische Netze und durch die Schaffung einer gemeinsamen Grundlage für den Umweltschutz¹⁴ ihre Kapazität zu erhalten oder zu erhöhen.

3. KONSULTATIONSPAPIER

13. Im Januar 2000 verbreitete die Kommission ein Konsultationspapier zum Schutz der Fluggastrechte¹⁵, das vier Bereiche behandelte:

- den Vertrag zwischen Luftverkehrsgesellschaft und Fluggast¹⁶: Beförderungsbedingungen; Haftung im Todesfall und bei Verletzungen; Verzögerungen; Annullierungen und Überbuchungen, Gepäckverlust und -beschädigung; Übertragbarkeit von Flugscheinen; Nutzung von Flugscheincoupons in der richtigen Reihenfolge; Umgang mit Behinderten. Ferner wurden die Zuständigkeiten der Flughäfen und der Konkurs von Fluggesellschaften angesprochen;
- Geschäftspraktiken der Fluggesellschaften: Code-Sharing, Franchising und Vergabe von Unterverträgen; Interlining; Vielfliegerprogramme, Flugtarife,
- Bedingungen in der Flugzeugkabine: Luftqualität und Strahlung; Abstände zwischen den Sitzreihen; Problem gewalttätiger Fluggäste;
- Information und Transparenz; Unterrichtung der Fluggäste vor und während des Flugs, einschließlich Verbraucherberichte; Dienstleistungskodizes auf freiwilliger Basis; Beschwerden.

14. Über sechzig Stellungnahmen von Fluggesellschaften, Fluggästen und Verbrauchern, Flughäfen, Reiseveranstalter und Behinderten gingen ein¹⁷. Die ausführlichen und gut begründeten Antworten können wie folgt zusammengefaßt werden (sie bilden die wichtigsten Themen der Gemeinschaftspolitik): Unsicherheit im Zusammenhang mit den Verträgen der Fluggesellschaften und den Beförderungsbedingungen¹⁸, eventuelle Bevorteilung der Fluggesellschaften; Behandlung der Fluggäste bei

¹³ "Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums" - Mitteilung der Kommission, KOM (1999) 614 endg. vom 1.12.1999.

¹⁴ "Luftverkehr und Umwelt" - Mitteilung der Kommission, KOM (1999) 640 endg. vom 1.12.1999.

¹⁵ "Fluggastrechte in der Europäischen Union. Ein Konsultationspapier über den Verbraucherschutz im Luftverkehr".

¹⁶ s. Anhang 1 (kurze Erläuterung der Verträge mit Fluggesellschaften und der Beförderungsbedingungen).

¹⁷ s. Anhang 2 (Liste der Organisationen, die eine Antwort übermittelt haben)

¹⁸ im Folgenden "Verträge" genannt.

Verzögerungen; Fluggastinformationen in unterschiedlicher Form; Umgang mit Behinderten; Beschwerden und Schadensersatz.

15. Wie zu erwarten, waren die Vertreterorganisationen von Fluggästen/Verbrauchern, Reisebüros und Behinderten der Ansicht, daß für die Stärkung der Fluggastrechte noch viel zu tun sei. Sie waren der Auffassung, daß die Verträge einseitig zugunsten der Luftverkehrsgesellschaften abgefaßt seien, ein Ungleichgewicht das, nur durch Vorschriften auf Gemeinschaftsebene ausgeglichen werden könne. In Ergänzung zu den empfohlenen Rechtsvorschriften für Verträge und Beförderungsbedingungen wurde jedoch auch Dienstleistungsstandards auf freiwilliger Basis durch die Fluggesellschaften, eine "Vertragskette" zwischen Flughäfen, Fluggesellschaften und anderen Dienstleistungsunternehmen, Verbraucherberichte, in denen die Leistungen der Fluggesellschaften verglichen werden, eine bessere Information der Fluggäste und neue Regelungen für die Behandlung von Beschwerden vorgeschlagen.
16. Die Verbände der Luftverkehrsgesellschaften ziehen die freiwillige Verpflichtung zur Änderung ihrer Verträge und der Beförderungsbedingungen vor und halten dies für ein angemessenes Angebot. Durch Gemeinschaftsvorschriften könnten die Produkte eher standardisiert und somit der Wettbewerb behindert werden; dies bedeute einen Wettbewerbsnachteil für die europäischen Luftverkehrsgesellschaften und würde das weltweite "Dienstleistungsnetz" gefährden, denn die Fluggesellschaften könnten nur mit zusätzlichen Kosten im Rahmen unterschiedlicher rechtlicher Regelungen Dienste anbieten. Ferner sei die Frage des Geltungsbereichs zu beachten, u.a. die Anwendbarkeit außerhalb der Union. Fluggesellschaften und Flughäfen sprachen sich gegen Vorschriften im Zusammenhang mit Fluggastrechten bei Verzögerungen aus, denn dadurch würden sie für außerhalb ihres Einflußbereichs liegende Ereignisse haftbar gemacht. Beide sprachen sich für einen Kodex von Dienstleistungsstandards auf freiwilliger Basis aus, an dem sie bereits arbeiteten. Hierdurch könnten zahlreiche Probleme eine Lösung finden. Die Kommission analysierte alle Antworten eingehend und wählte die Bereiche aus, in denen ein Tätigwerden der Gemeinschaft zur Verbesserung des Verbraucherschutzes gerechtfertigt ist. Diese Bereiche sind Gegenstand dieser Mitteilung.

4. VERTRÄGE: GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN

17. Grundsätzlich bestehen folgende Möglichkeiten: Gemeinschaftsvorschriften für Verträge könnten sich darauf beschränken, für beide Seiten Sicherheit bezüglich ihrer jeweiligen Rechte und Pflichten zu schaffen. Sie könnten die Fluggesellschaften zu einer eindeutigen Beschreibung des angebotenen Produkts und der diesbezüglichen Bedingungen verpflichten, ohne weitere Einzelheiten festzulegen. Somit hätte das Unternehmen volle Freiheit, anhand wirtschaftlicher Faktoren über die Art des Produkts zu entscheiden. Aber mittels Vorschrift könnten auch die Interessen der einen oder der anderen Seite geschützt werden, um die Ausgewogenheit des Vertrages zugunsten einer Partei zu kippen. Das Risiko würde in Vorschriften bestehen, die die Gewerbefreiheit und den Wettbewerb beeinträchtigt haben. Bestmöglicher Interessenausgleich ist daher das Gebot.

Warum sind Vorschriften notwendig?

18. Zwei Gründe sprechen eindeutig für Gemeinschaftsvorschriften bei Verträgen und Beförderungsbedingungen: Sicherheit für beide Seiten - Luftverkehrsgesellschaften und Fluggäste - bezüglich ihrer Rechte und Pflichten, und die Möglichkeit der Einlage von Rechtsmitteln für die Fluggäste bei Nichtbeachtung ihrer Rechte. Die rechtliche Durchsetzbarkeit ist entscheidend, da ohne sie die Fluggäste ihre Rechte nicht effektiv nutzen könnten. Diese Ziele können durch eine Vereinbarung mit dem Internationalen Verband der Luftverkehrsgesellschaften (IATA) über eine Empfehlung für die Änderung der Beförderungsbedingungen allein nicht erreicht werden. Diese Empfehlungen sind für die Mitglieder nicht verbindlich, so dass sie andere Regelungen treffen können. Ferner gilt die Empfehlung nicht für Inlandflüge und für die Dienste der Luftverkehrsgesellschaften, die nicht IATA-Mitglieder sind.
19. Auf jeden Fall sind die Verträge der Fluggesellschaften für einige Jahre ohne konkrete Ergebnisse diskutiert worden. 1977 hat die Kommission eine Studie über die Verträglichkeit der IATA-Empfehlung für Beförderungsbestimmungen mit der Vorschrift der Gemeinschaft über unfaire Regelungen in Verbraucherverträgen im Auftrag gegeben. Die Studie empfahl Änderungen der IATA-Empfehlung. In darauf folgenden Jahr kann auch ein Expertentreffen der Mitgliedsländer zu der Auffassung, daß Änderungen erforderlich seien. Im Vereinigten Königreich hat der „Rat der Nutzer des Lufttransports“ (Air Transport Users Council) über einige Jahre hinweg mit der IATA über eine Revision der Beförderungsbestimmungen verhandelt. 1999 endeten diese Bemühungen mit einer Beschwerde beim „Büro für fairen Handel“ (Office of Fair Trading), welches die IATA aufforderte, ihre Empfehlungen zu ergänzen; bislang wurde über Änderungen noch keine Einigung erzielt. Hieraus folgt, daß Verhandlungen mit Fluggesellschaften über die Änderung ihrer Verträge und Beförderungsbestimmungen bislang ohne abschliessende Ergebnisse geblieben sind. Es besteht dann auch noch die Möglichkeit der Beschwerde bei den nationalen Wettbewerbsbehörden oder bei nationalen Gerichten, und auf diese Weise die Gefahr, daß die Mitgliedsländer die Verträglichkeit der Verträge der Fluggesellschaften mit bestehendem Wettbewerbs- oder Verbraucherrecht auf unterschiedliche Weise interpretieren. Und das würde unterschiedliche Verfahrenweisen innerhalb der Gemeinschaft eröffnen.
20. Der Erlass von Gemeinschaftsvorschriften wäre ferner eine Gelegenheit, auf die ausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Fluggesellschaften und Fluggästen in den Verträgen einzugehen. Hier vertreten die Fluggesellschaften und die Vertreterorganisationen der Fluggäste unterschiedliche Standpunkte. Eingehende Erörterungen und Prüfungen werden erforderlich sein, um festzustellen, wann es sich um unfaire Bedingungen handelt, und um erforderlichenfalls Änderungen vornehmen zu können. Es sollten ferner umfassende Konsultationen zu der geplanten Regelung für den Mindestbeistand für Fluggäste bei einer Verzögerung ihres Flugs stattfinden; durch eine solche Regelung würde eine wichtige Ursache der Unzufriedenheit aufgegriffen.
21. Die Kommission befürwortet Vorschriften für Verträge, ist sich jedoch der Gefahren bewußt, die vermieden werden müssen. Rechtsvorschriften sollten sich auf die Bestimmungen beschränken, die zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und zum Schutz der Fluggastrechte erforderlich sind. Die Dienstleistungen dürfen nicht standardisiert werden, da sonst die Luftverkehrsgesellschaften nicht mehr über

notwendige Innovationsfreiheit verfügen und der Wettbewerb behindert würde; dies wäre im Widerspruch zum globalen Ziel der Gemeinsamen Verkehrspolitik.

22. Gemeinschaftsvorschriften könnten die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Fluggesellschaften auf dem Weltmarkt beeinträchtigen. Der größte Teil ihrer Erlöse stammt aus Diensten außerhalb der Gemeinschaft, wo sie mit Unternehmen aus Drittländern im Wettbewerb stehen. Die Kommission ist sich der Tatsache bewußt, daß Vorschriften die Position von Fluggesellschaften der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt beeinflussen können, obwohl es schwierig ist, den Ausgleich zwischen Kostensteigerungen und gegenzurechnenden Vorteilen, wie z.B. die Markterweiterung und die Erlössteigerungen infolge verbesserter Dienstleistungen, zu beurteilen. Die Kommission beabsichtigt jedoch, die Auswirkungen der Vorschriften durch Beschränkung der Vorschläge auf das wirkliche Notwendige zum Schutz der Passagiere zu begrenzen.
23. Das Gemeinschaftsrecht sollte außerdem die nutzbringende Zusammenarbeit zwischen Fluggesellschaften nicht verhindern. Die internationalen Luftverkehrsgesellschaften arbeiten trotz der Konkurrenzsituation in der Weise zusammen, daß ein Fluggast mit einem einzigen Flugschein Flüge mehrerer Luftverkehrsgesellschaften in Anspruch nehmen kann, ob es sich um Unternehmen der Gemeinschaft handelt oder nicht. Das Gemeinschaftsrecht sollte diese Zusammenarbeit nicht behindern (und damit die Reisenden um die gewohnten Annehmlichkeiten bringen).
24. Diese Risiken können vermieden werden, wenn die Gemeinschaftsvorschriften für Verträge nur solche Verpflichtungen inhaltlich festlegen, die zum Schutz der Fluggastinteressen erforderlich sind. Auf diese Weise kann eine Überregulierung vermieden und für die Fluggesellschaften der notwendige Spielraum für die wirtschaftlich orientierten Aktivitäten in anderen Bereichen belassen werden. Diese hierfür notwendige Ausgewogenheit kann durch ausführliche Erörterung der Entwürfe der Vorschriften mit den betroffenen Parteien erreicht werden.

Rechtssicherheit

25. Die Rechtssicherheit für Fluggesellschaften und Fluggäste ist ein Ziel der Vorschriften für Verträge. Darin sollen die Fluggesellschaften verpflichtet werden, einen Vertragsentwurf abzulassen, in dem die angebotene Dienstleistung und die geltenden Bedingungen so eindeutig beschrieben sind, daß wichtige Entscheidungen nicht ihrem freien Ermessen oder außerhalb des Vertrags festgelegten Sonderbedingungen überlassen werden. Er sollte die vom Vertrag abzudeckenden Punkte in einer Liste spezifizieren, die wahrscheinlich dem Inhalt der von der IATA empfohlenen Beförderungsbedingungen entsprechen würde (s. Anhang 3). Die Fluggesellschaften müßten die Fluggäste über den Vertrag informieren, und ihn - wenn möglich - den Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten übermitteln.

Um sicher zu gehen, daß diese Bedingungen in die Verträge und die entsprechenden Regulierungen auch tatsächlich einfließen, wird es wahrscheinlich erforderlich sein, ergänzende Anforderungen zu stellen. Als allgemeiner Grundsatz im Verbraucherschutzrecht würde dies automatisch zu Vertragsbedingungen bei solchen Punkten führen, die im Vertrag nicht angesprochen sind; solche Nebenbedingungen würden nicht zwingend sein.

26. Dies bedeutet nicht, daß die Gemeinschaftsvorschriften die zu erbringenden Leistungen und die jeweils anzuwendenden Bedingungen vorschreiben würden. In vielen Fällen wären die Fluggesellschaften bei der Gestaltung ihrer Produkte und der Bedingungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten frei. Sie müßten jedoch im Vertrag Leistung und geltende Bedingungen in eindeutiger Form beschreiben. Auf diese Weise eingegrenzt würde durch die Vorschriften der Wettbewerb nicht eingeschränkt, wie zum Teil behauptet wird. Wenn es jedoch darum geht, die Interessen der Fluggäste zu schützen, müßte das Gesetz vorschreiben, was die Fluggesellschaften zu tun haben (wie es bereits in den bestehenden Vorschriften über die Nichtbeförderung und die Unfallhaftung der Fall ist); dies würde neue Fluggastrechte schaffen.

Neue Rechte

27. Ein weiteres Ziel ist ein angemessenes Gleichgewicht in den Verträgen zwischen den Interessen der Fluggesellschaft und denen des Fluggastes. Die Verträge sollten nicht durch ein beträchtliches Ungleichgewicht bei den Rechten und Verpflichtungen der Parteien unfaire Bedingungen für die Verbraucher schaffen (dies ist die grundlegende Anforderung der Richtlinie 93/13 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen). In ihren Antworten auf das Konsultationspapier empfahlen die Fluggastorganisationen mehrere Änderungen im Sinne einer größeren Verbraucherfreundlichkeit der Verträge. Einige dieser Vorschläge müssen mit Luftverkehrsverbänden und Fluggastorganisationen noch weiter erörtert werden, zu anderen kann unverzüglich Stellung genommen werden.
28. Transparenz von Gebühren und Steuern, die dem Preis hinzuzurechnen sind: Die Fluggäste sind bei der Reservierung des Flugscheins über den vollen Flugpreis zu unterrichten, was in den Gemeinschaftsvorschriften festzuschreiben ist. Da die genannten Gebühren und Steuern jedoch von den Behörden festgelegt werden, sollten die Fluggesellschaften ermächtigt sein, Erhöhungen weiterzugeben, aber auch verpflichtet werden, bei Senkungen Rückerstattungen vorzunehmen, wenn diese nach der Buchung eines Flugscheins eintreten.
29. Möglichkeit der Preiserhöhung nach der Buchung (die Fluggesellschaften nehmen im allgemeinen dieses Recht für sich in Anspruch): Die Fluggäste wählen ihren Flug bei der Buchung und gehen dabei im allgemeinen finanzielle Verpflichtungen ein. Auch die Fluggesellschaften gehen damit Verpflichtungen gegenüber ihren Kunden ein. Es ist nicht ersichtlich, warum die Fluggesellschaften die Möglichkeit haben sollten, den einmal festgelegten Preis zu erhöhen. Zusätzliche Kosten - ob sie von den Unternehmen beeinflußbar sind oder nicht - stellen ein normales Geschäftsrisiko dar, das bei der Festlegung der Preise zu berücksichtigen ist. Die Verpflichtung, sich an den vereinbarten Preis zu halten, würde die in der Verordnung 2409/92¹⁹ niedergelegte umfassende Tarifierungsfreiheit der Fluggesellschaften nicht beeinträchtigen.
30. Code-Sharing: ein Flugschein trägt den Code der Fluggesellschaften, mit der der Fluggast den Vertrag abschließt, wobei ein anderes Unternehmen den Flug unter ihrem Namen durchführt. Die Fluggastorganisationen hatten Bedenken angesichts

¹⁹ Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten, ABl. Nr. L 240 vom 24.8.1992

der fehlenden Transparenz bezüglich der Identität des durchführenden Fluggesellschaftens. So kann es vorkommen, daß ein Reisender mit einer von ihm nicht gewählten Unternehmen fliegt, die einen anderen Dienst anbietet. Die Vorschriften für Verträge sollten von der vertragschließenden Fluggesellschaften verlangen, die Unternehmen anzugeben, die den Flug tatsächlich durchführt. Dies befände sich im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften für computergesteuerte Buchungssysteme, nach denen die Fluggäste über die Identität der Unternehmen informiert werden müssen, die den Flug tatsächlich durchführt, ob der Flug über ein Reisebüro oder eine Fluggesellschaften gebucht wurde (in deren Büroräumen, an einem Verkaufsschalter, telefonisch oder über Internet). Eine weitere Aufgabe ist dann die Durchsetzung; die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen (die Fluggäste können bei Verstößen Beschwerde einlegen).

31. Im Zusammenhang mit dem Code-Sharing stellt sich ferner die Frage, welche Vertragsbedingungen anwendbar sind (die des vertragschließenden oder die des durchführenden Fluggesellschaftens). Der Fluggast muß hierüber (und damit über die genauen Bedingungen) informiert sein. Hier stellt sich auch die Frage, bei welchem Fluggesellschaften gegebenenfalls Beschwerde einzulegen, welches Recht anwendbar und welches Gericht zuständig ist, wenn ein Fluggast Rechtsmittel einlegen möchte. Es existiert ein allgemeines Einverständnis dahingehend, daß im Interesse der Klarheit und Einfachheit die Vertragsbedingungen der vertragschließenden Partei gelten sollten (des Fluggesellschaftens, dessen Kenncode auf dem Flugschein erscheint). Dies ist in den Gemeinschaftsvorschriften für Verträge zu berücksichtigen.
32. Die Verträge könnten in anderem Zusammenhang ebenfalls verbraucherfreundlicher werden. Hier wurden verschiedene Vorschläge gemacht:
 - Übertragbarkeit von Flugscheinen. Derzeit lassen die Fluggesellschaften die Übertragung von Flugscheinen nicht zu.
 - Nutzung der Flugscheincoupons in der richtigen Reihenfolge. Fluggäste, die einen Flugschein für eine Reise in mehreren Etappen erworben haben, müssen alle Flugscheincoupons in der ursprünglichen Reihenfolge verwenden, sonst kann die Fluggesellschaften den Flugschein für ungültig erklären. So kann u.U. ein günstiges Angebot, bei dem bei einer Etappe ein für den Fluggast interessanter Flughafen angeflogen wird, nicht genutzt werden. Diese Praxis kann als legitime Methode der Produktunterscheidung auf dem Markt oder als unfaire Einschränkung der freien Wahl der Verbraucher angesehen werden.
 - Nutzung der Flugscheincoupons für Hin- und Rückflug. Hier sind die Interpretationsmöglichkeiten ähnlich wie bei einer Reise "in Etappen".
 - Bestätigung und Rückbestätigung von Flügen, die gebucht und bezahlt sind. Dies ist eine Unannehmlichkeit für die Fluggäste, kann aber auch als ein Mittel gesehen werden, Mehrfachbuchungen zu verhindern, die dann nicht genutzt werden.

Es ist erforderlich, die Rechte der Passagiere im Hinblick auf Ausgleichszahlungen bei einer abgelehnten Beförderung infolge Überbuchung zu verstärken. Die Kommission beabsichtigt deshalb, ihren Vorschlag zur Ergänzung der bestehenden

Regeln fallen zu lassen und die alten Regeln durch neue strengere Regeln zu ersetzen.

Die Vor- und Nachteile von Vorschriften in diesen Bereichen sind komplex und werden unterschiedlich beurteilt; daher hält die Kommission eine eingehendere Prüfung für erforderlich. Im Rahmen der Vorbereitung des Vorschlags für Rechtsvorschriften wird die Kommission die betroffenen Parteien umfassend konsultieren.

Rechte Behinderter

33. Auf das Konsultationspapier gab es von seiten der Behindertenorganisationen ein starkes Echo. Die Vorschläge betrafen sowohl die Rechtsvorschriften als auch die Praxis der Arbeit von Fluggesellschaften und Flughäfen. Diese sind zwar anderen Verkehrsträgern im Umgang mit Behinderten voraus, die Qualität der Dienste unterscheidet sich jedoch von einer Unternehmen (bzw. Flughafen) zur anderen. Behinderte müssen sich jedoch auf eine gleichartige Behandlung verlassen können, um ihre Reisen planen und unangenehme Überraschungen vermeiden zu können.
34. Durch Gemeinschaftsvorschriften könnten Leistungen vorgeschrieben werden, die keine umfangreichen Zusatzkosten verursachen würden (kostenlose Hilfe auf dem Weg zum und vom Flugzeug; besondere Hilfeleistungen bei Nichtbeförderung, Verzögerung oder Annullierung; Transport von Blindenhunden in die Flugzeugkabine; volle Haftung für den Verlust oder die Beschädigung von Rollstühlen). Weiterhin könnte vorgeschrieben werden, einen Fluggast das Flugzeug besteigen zu lassen, wenn er bei der - bestätigten - Buchung eine Behinderung angegeben hat. Im Zusammenhang mit den Beschränkungen der Beförderung Behinderter aus Sicherheitsgründen sollte die Gemeinschaft der Unsicherheit entgegenwirken und Einheitlichkeit gewährleisten. Die europäischen Sicherheitsbehörden sollten an der Festlegung objektiver Kriterien arbeiten, die bei den Vorschriften zugrundegelegt werden könnten.

Art der Vorschriften

35. In Gemeinschaftsvorschriften für Verträge könnten solche grundlegenden Verpflichtungen für Fluggesellschaften wie folgt festgeschrieben werden:
- eindeutige Angabe der Rechte und Pflichten beider Parteien im Vertrag,
 - genaue Angabe der zu leistenden Dienste, einschließlich der Preis, zusätzliche Gebühren, Abgaben und Steuern, der zu zahlende Gesamtbetrag; der Flugscheinstatus, das Fluggesellschaften, das den Flug durchführt; der Fluggast ist über diese Kernelemente zu informieren, bevor das Ticket gebucht wird.
 - Angabe der Beförderungsbedingungen (die Themen sind in den Vorschriften festzulegen); Weitergabe dieser Informationen an den Fluggast bei der Buchung bzw. vor dem Flug,
 - Angabe neuer Rechte, u.a. für Behinderte.

Um den vollen Schutz der Fluggastrechte zu gewährleisten, sollen die Vorschriften für Verträge über Flüge in die, aus der und innerhalb der Gemeinschaft gelten, unabhängig davon, in welchem Land das Fluggesellschaften niedergelassen ist, und

ungeachtet der Nationalität des Fluggastes. Somit wäre der Geltungsbereich ähnlich dem bei Ausgleichsleistungen für Nichtbeförderung; hier gelten die Vorschriften für alle Flüge ab einem Gemeinschaftsflughafen. Die neuen Vorschriften würden selbstverständlich auch für auf elektronischem Wege abgeschlossene Verträge gelten.

Die Kommission wird Rechtsvorschriften vorschlagen, mit denen neue Rechte für Fluggäste geschaffen werden; nach Konsultation der betroffenen Parteien sollen Mindestanforderungen für Verträge im Luftverkehr festgelegt werden (2001).

36. Hierdurch würde das Vertragsrecht innerhalb der Gemeinschaft harmonisiert, weltweit würde jedoch weiterhin eine Vielzahl nationaler Vorschriften gelten. Dadurch sind die Fluggesellschaften gezwungen, unterschiedliche Regelungen anzuwenden, und die Fluggäste sehen sich mit einer verwirrenden Vielfalt von Rechten und Pflichten konfrontiert. Anders als in der Schifffahrt oder z.T. bei der Bahn gibt es im Luftverkehr keine internationale Vereinbarung über Verträge, mit Ausnahme der Übereinkommen von Warschau und Montreal. Über die IATA haben die Fluggesellschaften selbst sich um die Standardisierung von Verträgen und Beförderungsbedingungen bemüht; diese Bemühungen haben jedoch ihre Grenzen und Nachteile. Unbeschadet der Gemeinschaftsmaßnahmen ist es wohl an der Zeit, die Harmonisierung des Vertragsrechts auf globaler Ebene ins Auge zu fassen. Dies wäre eine Aufgabe für die ICAO (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation); die Europäische Gemeinschaft könnte auf der Vollversammlung der ICAO 2001 eine solche Initiative ergreifen.

5. VERBESSERUNG DES SERVICEANGEBOTS: FREIWILLIGE SELBSTVERPFLICHTUNGEN

37. Die Rechtsvorschriften können durch freiwillige Selbstverpflichtungen oder Kodizes über die Verbesserung von Servicestandards ergänzt werden. Derartige Selbstverpflichtungen können eine Branche dazu veranlassen, ihre Servicestandards für die Kunden zu verbessern, in dem sie eine genaue Bedarfsermittlung durchführen, ihre Produkte der Nachfrage anpassen und innovative Lösungen erarbeiten. Den Kunden käme die Zusicherung eines bestimmten Servicestandards durch eine Luftverkehrsgesellschaft, die sich zur Einhaltung eines solchen Kodex verpflichtet, zugute.
38. Der US-Verband der Fluggesellschaften (ATA - Air Transport Association) hat auf Veranlassung der US-amerikanischen Behörden einen Kodex auf dem Gebiet der Dienstleistungsqualität "Der Kunde steht an erster Stelle" ("Customers First") angenommen, und die wichtigsten Fluggesellschaften haben daraufhin detaillierte Pläne zur Umsetzung dieser Rahmenregelung vorgelegt. Die Fluggesellschaften haben ihre Pläne dem US-Kongress und dem US-Verkehrsministerium, das die Umsetzung überwacht, mitgeteilt. Dieser weitreichende Kodex könnte anderen Gruppen von Fluggesellschaften für ihre Pläne auf dem Gebiet des Dienstes am Kunden wenn auch nicht als genaues Modell, so doch als Vorbild dienen. Der Kodex sieht eine Reihe interessanter Neuerungen vor, darunter die Zusage, über ein telefonisches Reservierungssystem der Fluggesellschaften den niedrigsten Flugpreis für den gewünschten Termin, Flug und die gewünschte Service-Kategorie anzubieten. Eine weitere Neuerung besteht in der Verpflichtung, Kunden die Möglichkeit zu bieten, eine telefonische Reservierung 24 Stunden lang unentgeltlich

aufrecht zu erhalten oder sie innerhalb dieses Zeitraums gebührenfrei zu stornieren, damit sie über andere Vertriebskanäle nach günstigeren Flugpreisen suchen können.

39. Die IATA arbeitet zur Zeit an einer globalen Rahmenregelung für den Dienst am Kunden, von der man hofft, daß sich alle der IATA angehörenden Fluggesellschaften zu deren Einhaltung verpflichten; dies entspricht in etwa den Plänen der ATA. Auf dieser Basis sollen die Fluggesellschaften eigene Service-Verpflichtungen und Pläne für ihre Umsetzung entwickeln. Ferner hat der Verband europäischer Fluggesellschaften mit vorbereitenden Arbeiten zu einer Reihe grundlegender Verpflichtungen in puncto Fluggäste-Service begonnen.

40. Die Kommission begrüßt diese freiwilligen Initiativen als entscheidende Ergänzung zum Erlaß von Rechtsvorschriften. Sie hofft, daß die europäischen Fluggesellschaften, einschließlich der AEA-Mitglieder, Charterfluggesellschaften, regionalen Fluggesellschaften und Billigflugunternehmen, schnell zu einer weitreichenden Vereinbarung gelangen. Sie könnte auf folgenden Mindestverpflichtungen beruhen:

- Angebot des im Reservierungssystem der Luftfahrtunternehmen vorhandenen günstigsten Flugpreises für den gewünschten Termin und Flug sowie die gewünschte Service-Kategorie,
- Schaffung der Möglichkeit, Flüge 24 Stunden lang reservieren zu lassen und sie gebührenfrei zu stornieren,
- Informieren der Fluggäste über Flugstrecken, Änderungen des Luftfahrzeugs, Regelungen für die Streichung von Flügen, Bedingungen für Vielflieger und Luftfahrzeugkonfiguration (auf Anfrage),
- Unverzügliches Informieren der Passagiere über Verspätungen, Annullierungen und Umleitungen,
- angemessene Betreuung von Fluggästen im Flughafen bei Verspätungen,
- angemessene Betreuung von Fluggästen an Bord von Flugzeugen im Falle von Verspätungen,
- an der bestmöglichen Praxis ausgerichtete Behandlung von behinderten Menschen, Bekanntgabe der Anforderungen seitens der Fluggesellschaft,
- Vorkehrungen für die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Behinderten Menschen (z. B. durch eine entsprechende Ausbildung der Mitarbeiter und Bereitstellung von Informationen),
- Festlegung einer höheren Haftungsgrenze für Gepäck,
- Gepäckausgabe innerhalb einer vorgegebenen Zeit,
- Mindestunterstützung für Fluggäste, deren Gepäck beschädigt wurde oder verloren gegangen ist,
- einfachere Entgegennahme von Beschwerden und Sicherstellen ihrer Bearbeitung innerhalb einer bestimmten Zeit.

Der freiwillige Kodex sollte ferner eine Regelung für die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Fluggesellschaften und Fluggästen (s. Abschnitt X) enthalten. Wenn die Luftverkehrsgesellschaften nicht mit einer überzeugenden Verpflichtungserklärung bis zum April 2001 zustimmen, wird die Kommission erwägen, einige der obengenannten Sachverhalte in das vorgesehene Regelwerk für Verträge aufzunehmen.

41. Der Internationale Flughafenrat - Europa (Airports Council International (ACI)) arbeitet derzeit an allgemeinen europaweiten Standards für Flughäfen, wobei vorgesehen ist, daß die Planung ihrer Umsetzung bei den einzelnen Flughäfen liegt. Die Standards könnten folgende Punkte betreffen:

- Wartezeiten, z.B. an Abfertigungsschaltern und bei der Gepäckausgabe,
- fluggastfreundliche Ausschilderung,
- Ausbildung der Mitarbeiter im Dienst am Kunden,
- Sicherheitsmanagement,
- Sauberkeit und Wartung,
- Eingehen auf Kundenbeschwerden,
- Beförderung und Zugang zu den Fluggastgebäuden.

Nach Ansicht der Kommission sollten derartige Qualitätsstandards auch Hilfeleistungen für behinderte Menschen und die Betreuung von Fluggästen bei Verspätungen vor dem Einchecken umfassen. Ferner ist die Kommission der Meinung, daß die Branche versuchen sollte, Gestaltungsstandards für Flughäfen und Fluggastgebäude festzulegen, um Qualitätskriterien, wie z.B. Obergrenzen für Transferzeiten, Rollzeiten, Wegeentfernungen usw., in die Konzipierung von Flughäfen einzubringen.

42. Zur Ausarbeitung dieser freiwilligen Selbstverpflichtungen beabsichtigt die Kommission, gemeinsam mit der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (European Civil Aviation Conference, ECAC) im Rahmen des Dialogs zwischen der EU und der ECAC, die Vertreter der verschiedenen Gruppen von Fluggesellschaften und Flughäfen zusammenzubringen. Sie empfiehlt nachdrücklich die Beteiligung von Organisationen, die Fluggäste, Verbraucher und Behinderte vertreten, sowie für die Abstimmung der Arbeiten über den Kodex der Fluggesellschaften mit dem Kodex der Flughäfen, da diese für mehrere Bereiche wie Fluggast- und Gepäckabfertigung, gemeinsam verantwortlich sind. Sie würde auch Regelungen zum Berichtswesen und zur Ergebnisüberwachung diskutieren, die für den Erfolg und die Glaubwürdigkeit von freiwilligen Vereinbarungen entscheidend sind.

Die Kommission wird die Ausarbeitung und die Annahme freiwilliger Selbstverpflichtungen europäischer Fluggesellschaften und Flughäfen zur möglichst umfassenden Verbesserung ihrer Servicequalität durch die Festlegung anspruchsvoller Standards fördern (2000-2001).

6. FLUGVERSPÄTUNGEN: GEMEINSCHAFTSRECHT UND FREIWILLIGE SELBSTVERPFLICHTUNGEN

43. Verspätungen verursachen bei den Fluggästen die gleichen Unannehmlichkeiten und Frustrationen wie die Nichtbeförderung oder die Streichung von Flügen. Anspruch auf Unterstützung und Ausgleichszahlungen haben die Fluggäste allerdings nur bei Nichtbeförderung an Flughäfen der Gemeinschaft. Die Verordnung (EWG) Nr. 295/91 räumt allen Fluggästen, denen die Beförderung an einem Flughafen der Gemeinschaft wegen der Überbuchung eines Linienfluges verweigert wird, erhebliche Rechte ein:
- Rückerstattung des Flugscheinpreises für den Teil der Reise, für den keine Beförderung stattfindet, oder schnellstmögliche Beförderung mit einem anderen Flug, so daß der Fluggast seine Reise fortsetzen kann;
 - finanzielle Ausgleichsleistungen entsprechend der Länge des Flugs und der verspäteten Ankunftszeit, die durch die Beförderung mit einem anderen Flug verursacht wurde;
 - Mindestbetreuung in Form von kostenlosen Telefongesprächen, Mahlzeiten und Erfrischungen sowie Unterbringung im Hotel.
44. Darüber hinaus hat die Kommission 1998 einen Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung vorgelegt. Darin wurden nicht nur die Anhebung der finanziellen Ausgleichsbeträge zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch die Ausdehnung der Verordnung auf andere Flüge als Linienflüge, die Einbeziehung neuer Formen des Beförderungsdokuments und die Unterrichtung der Fluggäste über ihre Rechte im Falle einer Nichtbeförderung vorgeschlagen. Ferner hat die Kommission einen wichtigen Änderungsantrag des Parlaments gebilligt, der die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung auf die Streichung von Flügen aus kommerziellen Gründen vorsieht. Trotz der Unterstützung des Vorschlags der Kommission durch die Mitgliedstaaten kam im Rat aus politischen Gründen, die mit der Sache nicht im Zusammenhang standen, keine Einigung zustande.
45. Ein Unterschied besteht allerdings darin, daß das Luftfahrtunternehmen für Überbuchungen immer verantwortlich ist, für Verspätungen jedoch häufig nicht. Abgesehen von Fällen höherer Gewalt sind Verspätungen sowohl auf die Flughäfen, die Flugsicherung und andere Dienstleister als auch auf die Luftverkehrsgesellschaften zurückzuführen. Die naheliegende Lösung wäre die, daß die Fluggesellschaften den Fluggästen behilflich sind, sie entschädigen und anschließend die Kosten von etwaigen schuldhaften Dienstleistern zurückfordern, wenn sie selbst nicht ursächlich für die Verspätung sind. Diese Vorgehensweise wäre derzeit mit zwei Schwierigkeiten verbunden. Zunächst ist die Ermittlung der Verspätungsursache mitunter schwierig, vor allem, wenn die Verspätung durch frühere Verspätungen verursacht wird. Des weiteren ist eine Vertragskette zwischen Fluggesellschaften, Flughäfen, Flugsicherung und sonstigen Dienstleistern nicht gegeben, die einem Luftverkehrsgesellschaft eine Kostenrückforderung ermöglichen würde. Die Kommission erkennt an, daß es unter solchen Umständen technisch unmöglich sein würde, einen finanziellen Ausgleich für Verspätungen zu regeln, aber sie wird darüber nachdenken, wie diese Schwierigkeiten überwunden werden können.

46. Zu behandeln sind ebenfalls Unterstützungsleistungen für Fluggäste, so daß diese ihre Reise so bald wie möglich fortsetzen können. Nach Ansicht der Kommission ist es inakzeptabel, daß Fluggesellschaften ihre Fluggäste stundenlang festsitzen lassen, wo sie doch die Verpflichtung eingegangen sind, alles in ihren Kräften stehende zu unternehmen, um sie "möglichst zügig" zu befördern und für die Bereitstellung eines solchen Dienstes Zahlungen entgegen genommen haben. Daher beabsichtigt sie, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, nach denen Fluggesellschaften Fluggästen, die an einem Flughafen in der Gemeinschaft eine mehrstündige Verspätung erfahren, eine Wahlmöglichkeit zu eröffnen: Rückerstattung des Flugscheinpreises für den Teil der Reise, für den keine Beförderung stattfindet, oder schnellstmögliche Beförderung zum Endziel auf einem anderen Flug. Dadurch wäre Fluggästen, die Verspätungen ausgesetzt sind, bei der Fortsetzung ihrer Reise geholfen. Außerdem sollten weder die Streichung eines Flugs noch die verspätungsbedingte Nichtinanspruchnahme einer Flugstrecke als Vorwand für die Annullierung des gesamten Flugscheines dienen. Auch dieser Punkt sollte von den Rechtsvorschriften abgedeckt werden.
47. Die Mindestbetreuung von Fluggästen, die Verspätungen ausgesetzt sind, ist etwas anderes. Die europäischen Fluggesellschaften könnten sich dazu verpflichten, den Passagieren im Rahmen eines freiwilligen Kodex behilflich zu sein. Dies hätte gegenüber dem Erlaß von Rechtsvorschriften den Vorteil, daß die Fluggesellschaften die Möglichkeit hätten, selbst die besten Lösungen zu finden. Hinsichtlich der Dienstleistungen, die sie diesen Fluggästen anbieten, würden sie untereinander konkurrieren. Bestimmte Fluggesellschaften könnten eine umfassende Betreuung anbieten, andere wiederum, vor allem Billigflugunternehmen, erheblich geringere Betreuungsleistungen. Die Fluggäste könnten entscheiden, welches Angebot ihrem Bedarf und ihren finanziellen Möglichkeiten am besten entspricht. An manchen Fällen können Verspätungen jedoch für Reisende ernsthafte Schwierigkeiten auslösen, z.B. wenn sie über Nacht andauern, oder wenn kleine Kinder oder Personen mit besonderen Anforderungen betroffen sind. Die Kommission wird darüber befinden ob solche Fälle in den Vorschriften ihren Niederschlag finden sollen. Schließlich können Passagiere auch vor dem Eindecken verspätet sein. In diesem Fall liegt die Verantwortung beim Flughafen, sich um deren Verbleib zu kümmern, und Flughäfen könnten diese Hilfestellung in ihren freiwilligen Kodex aufnehmen.
48. Zwei weitere Maßnahmen wären für die Fluggäste ebenfalls äußerst hilfreich. Erstens: schnelles Informieren über Ursache und voraussichtliche Dauer der Verspätungen, sobald diese auftreten (sowie Informationen über Überbuchungen und Streichungen von Flügen). Die Fluggesellschaften könnten diese Maßnahme in einen freiwilligen Kodex aufnehmen – vgl. Abschnitt 5. Zweitens: Erstellung eines Vergleichs darüber, wie die Fluggesellschaften hinsichtlich Pünktlichkeit abschneiden, eine Maßnahme, die die Kommission für ihren geplanten Bericht über Pünktlichkeitsindikatoren- vgl. den folgenden Abschnitt - vorgesehen hat.

Die Kommission wird Rechtsvorschriften vorschlagen, auf Grund derer Fluggäste, die Verspätungen ausgesetzt sind, Anspruch entweder auf eine Rückerstattung des Flugscheins oder auf einen frühestmöglichen Alternativflug haben, so daß sie ihre Reise unter guten Bedingungen fortsetzen können (2001). Die Kommission wird sich dafür einsetzen, daß die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Fluggesellschaften zur Verbesserung der Servicequalität eine angemessene Betreuung vorsehen, um die

Unannehmlichkeiten, die Fluggästen durch verspätete Flüge entstehen, auf ein Minimum zu reduzieren (2000-2001).

7. VERBRAUCHERBERICHTE

49. Um sich für eine Fluggesellschaften entscheiden zu können (allgemein und auf besonderen Strecken), benötigen die Fluggäste Informationen über die verschiedenen Luftverkehrsgesellschaften. Diese ermöglichen es ihnen, die Leistungen kritisch zu vergleichen und so die Fluggesellschaften mit dem besten Leistungsangebot zu wählen. Außerdem wäre die Veröffentlichung dieser Informationen ein starker Anreiz für die Fluggesellschaften im Hinblick auf mehr Wettbewerb bei der Servicequalität, wodurch der Standard in der gesamten Branche angehoben würde. Die US-Verwaltung veröffentlicht seit einigen Jahren monatliche Verbraucherberichte, deren Ergebnisse weite Verbreitung finden. In diesen Berichten wird die Leistung der zehn größten Fluggesellschaften in bezug auf die Pünktlichkeit²⁰, den Anteil des falsch abgefertigten Gepäcks, den Anteil der Fluggäste, die wegen Überbuchung nicht befördert wurden, und die Anzahl der Beschwerden sowie deren Gründe verglichen. Die Fluggesellschaften werden entsprechend ihrer jeweiligen Leistung in eine leicht nachvollziehbare Rangfolge eingeordnet.
50. Eine Initiative der Kommission zu Erstellung vergleichbarer Berichte wäre für die europäischen Fluggäste von Nutzen. Geht man von den Erfahrungen in den Vereinigten Staaten aus, so würden diese Berichte es den Fluggästen nicht nur ermöglichen, eine wohlüberlegte Wahl zu treffen, sondern sie wären auch ein Anreiz für die Fluggesellschaften, ihre Dienstleistungen zu verbessern. Wie in ihrer Mitteilung über eine einheitliche europäische Flugsicherung angekündigt, beabsichtigt die Kommission, einen monatlichen Pünktlichkeitsbericht zu veröffentlichen und hierzu die Vorschriften vorschlagen, um die erforderlichen Daten von den Fluggesellschaften zu erhalten. Die Berichte könnten auch andere Aspekte der Servicequalität behandeln, wie z.B. der Anteil der Fluggäste, der wegen Überbuchung oder Streichung des Fluges aus kommerziellen Gründen nicht befördert wird, Fälle von verspätet eingetroffenem, verloren gegangenem oder beschädigtem Gepäck, die Anzahl der Beschwerden und ihre Gründe sowie möglicherweise der Anteil der zum niedrigsten Tarif verkauften Plätze. Die Fluggesellschaften werden entsprechend ihrer Leistung in den einzelnen Bereichen, und, wenn möglich, insgesamt in eine Rangfolge eingeordnet. Nach Erörterung der genauen Indikatoren mit den interessierten Parteien wird die Kommission die erforderlichen Rechtsvorschriften vorschlagen, damit die Statistiken erstellt werden können. Die Kommission ist sich bewußt, daß die Fluggesellschaften dies als zusätzliche Belastung empfinden könnten, doch ist sie der Auffassung, daß es sich bei diesen Indikatoren um herkömmliche Managementinstrumente handelt und die erforderlichen Daten bei den Unternehmen problemlos verfügbar sein müssten.

Um den Fluggästen die Informationen an die Hand zu geben, die sie für eine wohlüberlegte Wahl zwischen verschiedenen Fluggesellschaften benötigen, wird die Kommission Rechtsvorschriften vorschlagen, gemäß denen die Fluggesellschaften

²⁰ Insgesamt, nach Zielflughafen und Abflughafen (nach Tageszeit aufgeschlüsselt), nach den wichtigsten Städteverbindungen.

die zur Veröffentlichung regelmäßiger Verbraucherberichte benötigten Daten vorzulegen haben (2000).

8. BESCHWERDEN

51. Fluggäste richten Beschwerden an die Fluggesellschaften, mit denen sie Verträge haben; es obliegt diesen Organisationen, die Beschwerden zu beantworten und die Streitigkeit beizulegen. Wie der Konsultationsprozeß zeigte, herrschen Unzufriedenheit und Frustration in Bezug auf die Behandlung von Beschwerden. Fluggast- und Reisebüroverbände haben eine Überprüfung der Verfahren befürwortet. Im Rahmen eines freiwilligen Kodex könnten sich die europäischen Fluggesellschaften verpflichten, einfache standardisierte Verfahren für das Einreichen von Beschwerden und effiziente Systeme für ihre Behandlung einzuführen sowie Beschwerden innerhalb kurzer Zeit zu beantworten. Sie könnten ferner den Fluggästen eindeutig mitteilen, an welche Stelle sie ihre Beschwerde richten sollten, da die Fluggäste häufig nicht wissen, wie sie vorgehen haben.
52. Auch nach der Einführung dieser Verbesserungen werden Fluggesellschaften und Fluggästen in einigen Fällen unterschiedlicher Meinung über die Streitbeilegung sein, und oft lohnt es sich für den Fluggast nicht, die Angelegenheit vor Gericht zu bringen. Beide Seiten haben Interesse an einem Mechanismus zur außergerichtlichen Beilegung von Konflikten, z.B. durch ein alternatives Streitschlichtungsverfahren (alternative dispute resolution (ADR)). Eine Option wäre die Einschaltung einzelstaatlicher Behörden oder der Kommission als Mediator, um die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zu erleichtern, was aber ein schwerfälliges Verfahren mit sich bringen würde. Eine bessere Lösung wäre die Einrichtung eines Systems zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten, das beide Seiten in Anspruch nehmen könnten. Dabei sollten die in der Empfehlung der Kommission zur außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten²¹ niedergelegten Grundsätze beachtet werden: Unabhängigkeit, Transparenz, Grundsatz der kontradiktorischen Verfahrensweise, Effizienz, Rechtmäßigkeit, Vertretungsfreiheit.
53. Die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten wird komplexer und kostspieliger, wenn der Verbraucher in einem Mitgliedstaat ansässig ist und das Fluggesellschaften seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat. Eine Lösung wäre die Einrichtung eines einzigen außergerichtlichen Streitschlichtungsverfahrens für die gesamte Gemeinschaft durch die europäischen Luftverkehrsgesellschaften, nach Rücksprache mit den Interessenverbänden der Passagiere und Verbraucher. Eine andere Möglichkeit wäre die Einrichtung separater Verfahren in jedem Mitgliedstaat mit Einschaltung des Europäischen Außergerichtlichen Netzwerkes (European Extra Judicial Network, ein gemeinschaftsweites Netzwerk von Stellen zur Schlichtung von Verbrauchersstreitigkeiten) bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten²². Die Kommission beabsichtigt, die verschiedenen Optionen mit den Interessengruppen zu erörtern und sich für eine allgemein akzeptable Lösung einzusetzen.

²¹ Empfehlung der Kommission Nr. 98/257/EG vom 30. März betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind, ABl. L 115 vom 17.04.1998.

²² Entschließung des Rates betreffend ein gemeinschaftsweites Netz einzelstaatlicher Einrichtungen für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten, 13. April 2000.

Die Kommission wird die Einbeziehung einfacher Verfahren für das Einreichen von Beschwerden und eines Mechanismus für die außergerichtliche Beilegung von Rechtsstreitigkeiten in die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Fluggesellschaften zur Verbesserung der Qualität ihrer Leistungen fördern (2000-2001).

9. INTERESSENVERTRETUNG DER FLUGGÄSTE

54. Derzeit fehlt es auf Gemeinschaftsebene und in vielen Mitgliedstaaten an einer schlagkräftigen Interessenvertretung der Fluggäste, wodurch zweifellos der Schutz ihrer Rechte geschwächt wird. Klar und deutlich zum Ausdruck gebrachte Fluggastinteressen würden ein Gegengewicht bilden zu den Stimmen der Fluggesellschaften und Flughäfen und sicherstellen, daß die Politik den Standpunkten aller Beteiligten volle Aufmerksamkeit schenkt. Sie würden ferner zur Weiterentwicklung der freiwilligen Verpflichtungen der Fluggesellschaften und Flughäfen zur Verbesserung ihrer Leistungen beitragen - diese benötigen einen effektiven Partner, der Forderungen stellt, Vorschläge konstruktiv kritisiert und Lösungen unterstützt, die alle Parteien zufriedenstellen. Außerdem könnten Fluggastorganisationen mit entsprechenden Ressourcen an der Überwachung der Einhaltung dieser Verpflichtungen und der Bewertung der Ausgewogenheit der Verträge der Fluggesellschaften beteiligt werden, sowie - falls Fluggesellschaften und Flughäfen gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen - Unterlassungsklagen erheben, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften durchzusetzen, wenn das kollektive Interesse der Verbraucher betroffen ist²³.
55. Auf einzelstaatlicher Ebene ist die Meinungsvertretung der Fluggäste uneinheitlich. In einigen Mitgliedstaaten bestehen besondere Organisationen, die die Fluggäste vertreten; in anderen übernehmen Verbraucherorganisationen diese Rolle. Die Bandbreite der Tätigkeiten sowie verfügbaren Ressourcen variieren stark. Daher ist ein erster Schritt die Förderung der Errichtung bzw. Stärkung von repräsentativen Organisationen durch die Mitgliedstaaten.
56. In der Gemeinschaft tritt der Verband der Vertreter der Luftverkehrsnutzer in Europa (Federation of Air Transport Users Representatives in Europe (FATURE)) aktiv für die Interessen der Fluggäste ein; er verfügt jedoch nur über geringe Ressourcen und ist in bezug auf politische Analysen und die politische Vertretung von einzelstaatlichen Organisationen abhängig. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten und den Fluggast- und Verbraucherorganisationen erörtern, wie die Interessenvertretung auf Gemeinschaftsebene, einschließlich der finanziellen Unterstützung, gestärkt werden kann.

Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten und den Fluggast- und Verbraucherorganisationen erörtern, wie die Interessenvertretung der Fluggäste auf Gemeinschaftsebene gestärkt werden kann (2001).

²³ Als "qualifizierte Einrichtungen" gemäß der Richtlinie 98/27/EG vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABI. L166 vom 11.6.1998.

10. ANDERE MASSNAHMEN

57. Verkauf und Reservierung über das Internet: Reiseagenturen, Luftverkehrsgesellschaften und computergestützte Reservierungssysteme (CRSs) konkurrieren derzeit allesamt um die Aufmerksamkeit der Kunden, indem sie Internet-Webseiten installieren; über die Luftverkehrsleistungen verkauft werden können. Diese Entwicklungen eröffnen den Verbrauchern möglicherweise große Chancen, Preise zu vergleichen und selbst direkte Kontrolle über ihre Reisepläne auszuüben. Die Fluggesellschaften selbst haben bislang unter ihrem Namen umfangreiche Webseiten entwickelt, um Tickets direkt an die Öffentlichkeit zu verkaufen. Allerdings haben inzwischen drei Gruppen von großen Fluggesellschaften in den USA, in Europa und im asiatisch-pazifischen Raum angekündigt, daß sie die Einrichtung gemeinsamer Internet-Portale beabsichtigen, um Marktanteile aus dem Online-Markt zu sichern.
58. Es wird wichtig sein, diese ehrgeizigen Pläne der großen Airlines zu beobachten und sicherzustellen, daß weder bei kleineren Fluggesellschaften der Verkauf ihrer Produkte noch für die Verbraucher der Erhalt umfassender Informationen über verfügbare Transport- und Serviceleistungen erschwert wird. Der bestehende EC Code für den Zugang zum CRS erfordert es, daß die Informationen, die diese Systeme über traditionelle Reiseagenturen zur Verfügung stellen, neutral und vollständig sind. In dem Maße, wie sich internet-gestützte Reiseagenturen entwickeln, wird die Kommission die Auswirkungen auf den Markt überprüfen und beurteilen, ob der Zugangscode in geeigneter Weise mit den aufkommenden Problemen fertig wird.
59. Wettbewerb. Die Kommission wird die Auswirkungen von Code-Sharing auf den Wettbewerb sorgfältig beobachten, insbesondere im Zusammenhang mit individuellen Verfahren. Im Zuge ihrer Überprüfung der Blockfreistellung für Interlining im Jahre 2001 wird sie die Auswirkungen der Tarifkoordination auf den Wettbewerb näher betrachten. Darüberhinaus wird die Kommission die Wettbewerbseffekte von Oft-Flieger-Programmen (Frequent Flyer Programmes) studieren, insbesondere im Kontext mit Zusammenschlüssen (Mergers) und gemeinsamen Unternehmungen (Joint Ventures).
60. Im Konsultationsprozeß wurde eine Reihe weiterer Themen angesprochen. Konkurs von Luftfahrtunternehmen. Die Kommission sieht im Vergleich zu anderen finanziellen Risiken keinen besonderen Bedarf in bezug auf den Schutz der Verbraucher im Fall des Konkurses eines Luftfahrtunternehmens, da die Gefahr eines Konkurses nicht besonders groß ist. Auf jeden Fall gewährleistet die Verordnung 2407/92 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen²⁴ finanzielle Solidität und es gibt bereits eine Reihe von Schutzrechten. Außerdem erörtern die IATA und der Europäische Verband der Reisebüros und Reiseveranstalter (ECTAA) die Errichtung eines Garantiefonds, aus dem Flugscheine rückerstattet oder Alternativflüge bezahlt würden; finanziert würde der Fonds aus einer bescheidenen Abgabe auf die Flugscheine. Die Kommission wird klären, ob dieses System genügend Unterstützung findet und den Regeln für die Kundendatenerfassung entspricht, bevor sie über weitere Schritte nachdenkt.

²⁴ Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2407/92 vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, ABl. L240 vom 24.8.1992.

61. Sicherheit der Code-Sharing-Partner. Es wäre unannehmbar, wenn das Code-Sharing dazu führen würde, daß den Fluggästen bei Flügen mit den Partnerluftfahrtunternehmen aus Drittländern ein niedrigeres Sicherheitsniveau geboten würde als an Bord von Luftfahrtunternehmen aus der Gemeinschaft. Es gibt Stimmen, die von den Luftfahrtunternehmen die Überprüfung der Sicherheit der Code-Sharing-Partner, insbesondere von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern, fordern. Dies würde bedeuten, daß die Verantwortung von den Aufsichtsbehörden auf die Luftfahrtunternehmen übergeht oder, bei Durchführung der Überprüfung durch Behörden in Europa, daß die gemeinschaftlichen Sicherheitsregeln extraterritorial angewandt werden. Derzeit sieht die Verordnung 2407/92 vor, daß Luftfahrtunternehmen im voraus die Genehmigung für den Leasingbetrieb einholen müssen; diese Genehmigung wird beim Leasing mit Besatzung nicht erteilt, wenn die geltenden Sicherheitsstandards nicht denen der Gemeinschaft entsprechen. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß diese Vorschriften auch für Code-Sharing und Franchising sowie für die Vergabe von Unteraufträgen gelten und wird die Mitgliedstaaten erneut auf diese Verpflichtungen hinweisen.
62. Bedingungen im Fluggastraum. Einige Experten haben vor den gesundheitlichen Auswirkungen von Niederdruck, engem Sitzabstand und kosmischer Strahlung sowie vor der Gefahr der Übertragung von Krankheiten gewarnt. In der Antwort auf das Konsultationspapier herrschte breite Übereinstimmung darüber, daß zunächst Umfang und Art etwaiger Probleme geklärt werden müssen; hierzu sind bereits vorliegende Forschungsergebnisse zu prüfen und nötigenfalls weitere Arbeiten durchzuführen. Die Kommission beabsichtigt, eine Expertengruppe einzusetzen, die die bisherige Forschung genau prüft und in Zusammenarbeit mit den interessierten Parteien Schlußfolgerungen hinsichtlich der Gesundheitsgefährdung zieht. Darüber hinaus wird die Kommission erwägen, ob Gemeinschaftsmaßnahmen in bezug auf den Umgang mit aggressiven Fluggästen ("air rage") erforderlich sind.

Internet

Die Kommission wird die Auswirkungen des Internet auf den Markt *Verkauf und Reservierung mittels Internet* sowie seine Übereinstimmung mit den Wettbewerbsregeln und mit dem Zugangscode für computergestützte Reservierungssysteme untersuchen.

Wettbewerb

Die Kommission wird die Auswirkungen des Code-Sharing betrachten und bei ihrer Überprüfung der Blockfreistellung für Interlining die Auswirkungen der Tarifkoordinierung untersuchen (2001). Bedingungen im Fluggastraum

Die Kommission wird eine Sachverständigengruppe einsetzen, die die bisherige Forschung zu den Auswirkungen der Bedingungen im Fluggastraum genau prüft und Schlußfolgerungen in bezug auf die Gesundheitsgefährdung zieht (2001).

ANHANG 1

Erläuterungen

1. Vertrags- und Beförderungsbedingungen

Der Beförderungsvertrag ist eine grundsätzlich bindende Vereinbarung über das Erbringen und den Erwerb einer Leistung zu einem bestimmten Preis unter bestimmten Bedingungen. Die IATA-Vertragsregeln gelten für internationale Flüge, die von den der IATA angeschlossenen Fluggesellschaften betrieben werden. Beförderungsverträge für Inlandsflüge und Nichtmitglieder der IATA, wie Charterunternehmen und Billigflugunternehmen können hiervon abweichen.

Die IATA-Vertragsregeln betreffen die grundlegenden Geschäftsbedingungen, insbesondere die Definition der Beförderungsdienstleistung, des Beförderungspreises und der Haftungsbeschränkung. Weitere Begriffe werden unter dem Oberbegriff "Beförderungsbedingungen" erläutert, die Bestandteil des Beförderungsvertrags sind. Die IATA hat für die Beförderungsbedingungen keine verbindlichen Regeln aufgestellt, sondern lediglich Empfehlungen ausgesprochen (Empfehlung 1724). Jedes der IATA angeschlossene Fluggesellschaften stellt seine eigenen Beförderungsbedingungen auf, die von den Empfehlungen abweichen können, die den Fluggesellschaften in verschiedenen Bereichen einen Ermessensspielraum einräumen. Für die internationalen Flüge der IATA-Unternehmen gelten sowohl die IATA-Vertragsregeln als auch die Empfehlungen der IATA.

Aufgrund einer Beschwerde hat das britische Amt für lauterer Geschäftsverkehr (Office of Fair Trading - OFT) die Übereinstimmung der Empfehlung 1724 mit den Bestimmungen der Richtlinie 93/13 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen in Frage gestellt und die IATA aufgefordert, ihre Empfehlung zu ändern. Die Frage wird derzeit von beiden Seiten erörtert.

2. Haftung des Fluggesellschaftens für Tod, Körperverletzung, Gepäckverlust und -beschädigung

Das Warschauer Übereinkommen legt in seiner geänderten Fassung niedrige Haftungsgrenzen fest. 1997 hat die Gemeinschaft eine Verordnung verabschiedet, die unter bestimmten Bedingungen eine unbeschränkte Haftung für Tod und Körperverletzung festlegt (Verordnung Nr. 2027/97 des Rates vom 9. Oktober 1997 über die Haftung von Fluggesellschaften bei Unfällen). Im vergangenen Jahr wurde ein neues internationales Abkommen unterzeichnet, das Übereinkommen von Montreal (Übereinkommen über die Vereinheitlichung bestimmter Regeln im internationalen Luftverkehr); seine Bestimmungen ähneln denen der Gemeinschaftsverordnung mit der Ausnahme, daß es auch die Haftung für Gepäck erfaßt. Das Übereinkommen von Montreal muß jetzt ratifiziert und die Gemeinschaftsverordnung geändert werden.

ANHANG 2

Verzeichnis der Organisationen, die auf das Konsultationspapier geantwortet haben

Mitgliedstaaten und offizielle Organisationen

Ministerio de Fomento (Spanien)

République Française

Bundesministerium für Verkehr (Deutschland)

Department of Environment, Transport and Regions (Vereinigtes Königreich)

Department of Public Enterprise (Irland)

Ministry of Justice (Finnland)

Finnish National Consumer Administration

Das Büro für Konsumentenfragen, Bundeskanzleramt (Österreich)

Ständiger Vertreter Griechenlands bei der Europäischen Union

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Österreich)

Det Kongelige Samfedsels-departement (Ministerium für Verkehr von Norwegen)

Civil Aviation Authority (Vereinigtes Königreich)

Fluggesellschaften

International Air Transport Association (IATA)

Association of European Airlines (AEA)

International Air Carriers Association (IACA)

European Regions Airline Association (ERA)

Air Transport Association of America

Arab Air Carriers Association

British Airways

Airtours International

Virgin Atlantic

Go Fly

Britannia Airways

Ryanair

Portugalia Airlines

Cyprus Airways

United Airlines

Braathens

Fluggast- und Verbraucherorganisationen

Federation of Air Transport User Representatives in Europe (FATURE)

International Airline Passengers Association (IAPA)

European Consumers' Organisation (BEUC)

Air Transport Users Council (Vereinigtes Königreich)

Comitato Consumatori, Altro Consumo (Italien)

Unione Nazionale Consumatori (Italien)

Comité des Usagers du Transport Aérien (Frankreich)

ANWB (Royal Dutch Touring Club)

Associação Portuguesa a defesa do consumidor (DECO)

Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (Portugal)

Forbrugerradet (Dänemark)

General Consumer Council for Northern Ireland

Reiseveranstalter

Group of National Travel Agents' and Tour Operators' Associations within the EU²⁵ (ECTAA)

Guild of European Business Travel Agents¹ (GEBTA)

Association of British Travel Agents

Flughäfen

Airports Council International, European Region

Behindertenorganisationen

European Disability Forum

Disabled Peoples' International, European Region

European Blind Union

European Association for Cochlear Implant Users

²⁵ Gemeinsame Vorlage

Royal National Institute for the Blind (Vereinigtes Königreich)

Deutscher Blinden-und-Sehbehindertenverband e.V.

De Samvirkende Invalideorganisationer (Dänemark)

DPI - Italien

IHD Airport Services

Disabled Persons Transport Advisory Committee (Vereinigtes Königreich)²⁶

Access to the Skies (Vereinigtes Königreich)²

Sonstige

International Union of Aviation Insurers

Worldspan (travel information services)

European Cockpit Association

Aviation Health Institute (Vereinigtes Königreich)

²⁶ Gemeinsame Vorlage

ANHANG 3

IATA: EMPFEHLUNG 1724
ALLGEMEINE BEFÖRDERUNGSBEDINGUNGEN

(Fassung von 1998)

Anwendungsbereich:	Allgemeines Charterbetrieb Code-Sharing Entgegenstehendes Recht Vorrang der Beförderungsbedingungen vor Passagebestimmungen
Flugscheine:	Flugscheine als Beweis des Beförderungsvertrages Dauer der Gültigkeit Reihenfolge der Benutzung des Flugcoupons und Vorweisung des Flugscheins Name und Anschrift des Fluggesellschaftens
Flugpreise und Zuschläge:	Allgemeines Anwendbare Flugpreise Steuern und Gebühren Währung
Buchung:	Voraussetzungen für Platzbuchung Fristen für die Ausstellung von Flugscheinen Personenbezogene Daten Sitzplätze Bearbeitungsgebühr bei unbesetztem Platz Rückbestätigung der Buchung
Abfertigung/Einsteigen	
Beförderungsverweigerung und -beschränkung:	Beförderungsverweigerungsrecht

Gepäck:

Sonderbetreuung

Freigepäck

Übergepäck

Als Gepäck nicht anzunehmende Gegenstände

Recht auf Verweigerung der Beförderung

Recht zur Untersuchung

Aufgegebenes Gepäck

Wertzuschlagserklärung und Gebührenerhebung

Auflieferung und Ausgabe von aufgegebenem
Gepäck

Kleintiere

**Flugpläne, Verspätungen, Ausfall
von Flügen:**

Flugpläne

Annullierung, geänderte Streckenführung,
Verspätungen usw.

Erstattungen:

Unfreiwillige Erstattungen

Freiwillige Erstattungen

Erstattung eines in Verlust geratenen Flugscheins

Erstattungsverweigerungsrecht

Währung

Zeitliche Begrenzung der Erstattbarkeit

Verhalten an Bord:

Allgemeines

Elektronische Geräte

Vereinbarungen über zusätzliche Dienste

Verwaltungsformalitäten:

Allgemeines

Reisedokumente

Einreiseverbot

Haftung des Fluggastes für Strafen und sonstige
behördliche Maßnahmen

Zolluntersuchung

Sicherheitsuntersuchung

Aufeinanderfolgende Fluggesellschaften

Schadenshaftung

Fristen für Ersatzansprüche und Klagen:

Anzeige von Schäden

Ausschlußfrist für Klagen

29.09.00

Beschluss
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat:
"Schutz der Fluggäste in der Europäischen Union"
KOM(2000) 365 endg.; Ratsdok. 9826/00

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluss ist gemäß § 35 GO BR gefasst worden.